

JURNAL

“PEMIDANAAN TERHADAP GELANDANGAN DI KOTA YOGYAKARTA PASCA DIKELUARKANNYA PERDA DAERAH OSTOMEWA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS”



Diajukan oleh:

ADI KURNIAWAN LOGO

NPM	: 110510653
Program Studi	: Ilmu Hukum
Program Kekhususan	: Peradilan Pidana

**UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
FAKULTAS HUKUM**

HALAMAN PERSETUJUAN

JURNAL

**“PEMIDANAAN TERHADAP GELANDANGAN DI KOTA
YOGYAKARTA PASCA DIKELUARKANNYA PERDA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN
2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN
PENGEMIS”**



Diajukan oleh:

ADI KURNIAWAN LOGO

NPM	: 110510653
Program Studi	: Ilmu Hukum
Program Kekhususan	: Peradilan Pidana

Dosen Pembimbing

Tanggal: 22 JANUARI 2016

P. Prasetyo Sidi Purnomo, S.H., M.S.

Tanda tangan

HALAMAN PENGESAHAN
JURNAL
“PEMIDANAAN TERHADAP GELANDANGAN
DI KOTA YOGYAKARTA PASCA DIKELUARKANNYA
PERDA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
NOMOR 1 TAHUN 2014
TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN
PENGEMIS”



Mengesahkan
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Atma Jaya Yogyakarta

F.X. Endro Susilo, S.H., L.L.M.

**PEMIDANAAN TERHADAP GELANDANGAN PASCA
DIKELUARKANNYA PERDA DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014
TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

Oleh: Adi Kurniawan Logo

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Email : adibatistuta@gmail.com

ABSTRACT

Every citizens has a right to get a proper living, this is regulated and guaranteed by constitution Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. But the economical crisis has impacted to inequality of economic and created poverty, and its circumtanscially cause the existence of vagrants. Furthermore, the existence of vagrants are very disturbing a social live of society and can raise the number of criminal offense. Daerah Istimewa Yogyakarta as one of big province. Of course, the existence of vagrants can exacerbating the image of this city. The government of Yogyakarta establish a regional regulation about vagrants handling, Distric Regulation Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014. This research had a purpose to know the effectiveness of implementation the regulation and the realization. This research using a descriptive empirial law method, which the data source based on field research and supported by legal materials consisting of legislation, literation, journal, and interview with an expert that relevant to the subject matter. The results show that the implementation of criminal law enforcement in the context to handling vagrants problem in Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta has not executed optimally. The government organization that concerned to this problem has not yet execute the vagrants with ciriminal law enforcement. This is caused, most of vagrants that caught by government institution are sent to social rehabilitation or sent them back home.

Keywords: Vagrants, Criminal law enforcement, Perda No 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

1. PENDAHULUAN

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, terdapat banyak pasal yang mengatur tentang kewajiban Negara dalam memenuhi hak-hak warga negara Indonesia, , namun agar bisa menciptakan kesejahteraan tersebut tidaklah mudah, bahkan bisa dilihat bahwa hidup yang sejahtera sebagaimana yang diidam-idamkan seluruh rakyat Indonesia ini semakin jauh menjadi kenyataan.

Dengan mahalnnya biaya pendidikan semakin banyak warga negara Indonesia yang tidak bisa mengenyam pendidikan. Tanpa pendidikan manusia hanyalah akan menjadi objek dan tidak mampu membuat dirinya sejahtera. Pembangunan-pembangunan yang diharapkan untuk bisa menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat malah semakin membuat kesenjangan sosial yang semakin besar. Pembangunan yang mulai padat di kota mulai mengarah ke desa-desa dan mengakibatkan lahan di desa semakin berkurang sehingga membuat warga desa berurbanisasi ke kota untuk mencari pekerjaan demi memperoleh penghidupan yang layak. Dalam persaingan untuk mendapatkan pekerjaan, latar belakang pendidikan sangatlah menentukan bagi seseorang untuk memperoleh atau mendapatkan pekerjaan. Sehingga seseorang dengan latar belakang pendidikan yang rendah akan kesulitan dalam memperoleh pekerjaan, yang bisa berakibat terciptanya orang-orang yang tersingkirkan. Orang-orang yang tersingkirkan inilah yang mencoba dengan segala daya dan upaya untuk bisa tetap bertahan hidup dengan membanjiri sektor-sektor informal, menjadi pemulung, pengamen, pengemis, gelandangan dan lain-lain.

Menurut data Badan Pusat Statistik menyatakan, pada tahun 2013 jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 28,07 juta jiwa menjadi 28,28 juta jiwa. Angka ini menunjukan Negara Indonesia yang telah merdeka 60 tahun lebih belum

mampu menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Pengaturan tentang fakir miskin dan anak-anak terlantar secara umum terdapat dalam pasal 34 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan:

“Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara“.

Berdasarkan fakta tersebut negaralah yang memiliki tanggung jawab untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak yang terlantar.

Kewajiban memelihara dari negara untuk mewujudkan kesejahteraan bagi gelandangan dan pengemis. Negara menyelenggarakan kesejahteraan sosial dengan berdasarkan pasal 3 UU no. 11 tahun 2011 menentukan bahwa Penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertujuan untuk:

1. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup.
2. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian.
3. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial.
4. Meningkatkan kemampuan, kepedulian, dan tanggung jawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan.
5. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan.
6. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Atas hal tersebut Negara tidak boleh memberikan pemidanaan terhadap gelandangan seperti tertulis dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 505 ayat 1 yang menyatakan “barangsiapa dengan tidak mempunyai pencaharian mengembara kemana-mana, dihukum

karena pelancongan, dengan kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan”. Karena Negara belum memenuhi tanggung jawabnya untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia, malah mempidanakan warga negaranya.

Kota Yogyakarta mampu menarik banyak orang. Mulai dari pemuda-pemudi yang bersekolah, para wisatawan yang ingin melihat kebudayaan lokal serta peninggalan prasejarah, hingga mereka yang ingin mengadu nasib. Dengan banyaknya orang-orang tersebut, maka haruslah disertai fasilitas-fasilitas yang menunjang. Untuk menciptakan fasilitas tersebut memerlukan lahan yang luas, maka yang terjadi adalah penggusuran dan berkurangnya lahan bekerja. Akibat adanya hal tersebut bisa meningkatkan angka kriminalisasi dan mengganggu ketertiban. Seperti contoh pengaduan pedagang pasar yang merasa resah akibat ulah para gelandangan yang kerap menempati los-los pasar bahkan mencuri barang-barang. Pada aras personal, oleh masyarakat gelandangan dicap sebagai patologis. Pada aras sosial, gelandangan tidak diakui. Artinya, ikatan solidaritas sudah diputus. Akibatnya gelandangan diasingkan bahkan harus menyingkir dari hadapan masyarakat.¹ Disisi lain mereka adalah warga negara yang memiliki hak dan kewajiban yang sama, sehingga mereka perlu diberikan perhatian yang sama untuk mendapatkan kehidupan yang layak. Perjuangan hidup sehari-sehari mereka mengandung resiko yang cukup berat, tidak hanya karena tekanan ekonomi, tetapi juga tekanan sosial-budaya dari masyarakat, kerasnya kehidupan jalanan, dan tekanan dari aparat ataupun petugas kota.²

¹ Kirik Ertanto, 2005. *Kampung Menulis Kota*, Yayasan Pondok Rakyat, Hal 2

² Y. Argo Twikoromo, 1999. *Gelandangan Yogyakarta Suatu Kehidupan Dalam Bingkai Tatanan Sosial-Budaya “Resmi”*, Unirversitas Atmajaya Yogyakarta, Hal 1

Kegiatan gelandangan dan pengemis ini melanggar Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Didalam Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 pasal 21 menyebutkan “bahwa setiap orang dilarang melakukan pergelandangan dan/atau pengemisian baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara, dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan”. Berdasarkan Perda tersebut dalam Bab VIII Pasal 24 ayat 1 menyatakan bahwa “setiap orang yang melanggar ketentuan pergelandangan dan/atau pengemisian sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 huruf a, diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu dan/atau denda paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)”. Dan dalam ayat 2 “apabila dilakukan secara berkelompok diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah)”. Hal ini sangatlah tidak tepat. Mengingat pendapat E.Utrecht, pengertian tidak pidana dengan istilah peristiwa pidana karena istilah peristiwa itu meliputi suatu perbuatan atau suatu yang melalaikan maupun akibatnya. Dalam artian bahwa suatu perbuatan dapat dipidana apabila subyek tersebut melakukan tindakan kriminal yang merugikan orang lain sehingga jelas alasan pembedanya. Seperti membunuh, mencuri, memperkosa, dan lain-lain, yang jelas kerugiannya baik secara material maupun immaterial.

Jika gelandangan tersebut dimasukan ke dalam lembaga perlindungan masyarakat (LAPAS) agar bisa memperbaiki sifat dan karakter mereka tidak berdampak apa-apa. Dikarenakan bahwa sumber permasalahan mereka bukan dijawab di dalam lapas. Mengingat kembali dalam lapas sering disebut sebagai “tempat belajar” kejahatan baru bagi narapidana yang masuk disana. Ini malah

memperburuk bagi gelandangan yang dulunya tidak pernah melakukan kejahatan sekarang mereka memiliki sifat-sifat jahat yang ditularkan terhadap para narapidana didalam lapas, dan juga berakibat bagi gelandangan yang keluar dari lapas mendapatkan stigma negatif dari masyarakat membuat gelandangan semakin sulit untuk bisa bersosialisasi dengan masyarakat yang juga berdampak dalam hal mencari pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

TINJAUAN PUSTAKA TERHADAP GELANDANGAN

Secara etimologi, gelandangan dapat didefinisikan sebagai orang-orang yang tidak memiliki pekerjaan tetap maupun tempat tinggal tetap. Kosakata lain yang juga sering digunakan untuk menyebut keberadaan gelandangan tersebut di masyarakat Indonesia adalah tunawisma.³ Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah RI No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang dimaksud dengan Gelandangan tersebut adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Dalam sejarah perkembangan masyarakat, mereka adalah orang-orang yang tersingkir dari lapangan produksi dan terbuang dari kelasnya. Di eropa, ketika memasuki revolusi industri gelandangan berawal dari pengusiran petani dari ladang-ladangnya kemudian memilih untuk pergi ke kota dalam rangka mencari pekerjaan (urbanisasi).

Di Indonesia, sejak zaman politik kolonial yang liberal dan kapitalisme swasta, secara formal diatur dalam undang-

undang Agraria 1870 yang didasari dari protes kaum pengusaha yang merasa kurangnya kebebasan yang diberikan oleh pemerintah Belanda. Yang awalnya kepemilikan tanah diatur oleh pemerintahan Belanda mulai bisa dimiliki perseorangan. Dimana dari undang-undang tersebut memungkinkan bagi para pengusaha-pengusaha untuk memiliki tanah di Nusantara (pada saat itu masih menggunakan nama Nusantara belum Indonesia). Mulailah rakyat kehilangan lahan-lahan tempat mencari kehidupan mereka. Karena pada saat itu mayoritas dari rakyat nusantara memiliki pekerjaan bertani dan berkebun. Ditambah dengan pembangunan-pembangunan rel kereta api yang digunakan untuk mengangkut barang-barang dagangan para pengusaha berdampak semakin berkurang lahan untuk mencukupi kebutuhan hidup.

Setelah kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 tidak terlalu berdampak kepada kehidupan masyarakat Indonesia. Karena sebagai Negara yang baru merdeka tentu mempunyai tugas yang berat. Dari Belanda yang masih melakukan agresi sampai dengan adanya perang dingin yang juga berpengaruh terhadap Indonesia. Seperti kata Soekarno “perjuangan mu akan lebih susah karna akan melawan bangsa mu sendiri”.⁴ Hal ini diperparah pada tahun 1965 Indonesia mengalami inflasi yang semakin membuat kondisi ekonomi Indonesia semakin buruk. Akhirnya rakyat mengalami kesengsaraan, mahasiswa pun mulai banyak mengalami kesulitan mulai dari kehidupan sehari-hari sampai untuk membayar spp, dan pengangguran pun semakin bertambah.⁵

Pasca tragedi 1966 dan turunnya presiden Soekarno, Presiden yang baru Soeharto,

³ Maghtur Ahmad, 2010, Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng), Jurnal Penelitian STAIN Pekalongan, Vol. 7 No. 2, Hal 2

⁴ M. C. Ricklefs, 1999. Sejarah Indonesia Modern, Gadjah Mada University Press. Hal 356.

⁵ Muridan S. Widjojo, 1999. Penakluk Rezim Orde Baru Gerakan Mahasiswa 98, Pustaka Sinar Harapan. Hal 28.

mulai banyak melakukan perubahan. Yang paling terlihat adalah mulai terbukanya Indonesia ke dunia luar dengan banyaknya investor-investor asing yang mulai menanamkan modalnya. Dimana hal ini tidak ditemukan di Era pemerintahan Soekarno. Dengan iming-iming akan membuka lapangan pekerjaan yang lebih banyak untuk masyarakat Indonesia. Namun ternyata hal ini tidak menjadi kenyataan. Sentralisasi pembangunan yang hanya berpusat di pulau Jawa mengakibatkan jurang pemisah antara pulau Jawa dan pulau lainnya sangat jauh. Secara otomatis masyarakat daerah lain memilih untuk transmigrasi ke pulau Jawa. Sehingga kepadatan tidak bisa dihindari lagi. Belum lagi karena konsentrasi modal yang hanya dimiliki oleh kaum-kaum tertentu, mengakibatkan kemiskinan bertambah. Hal ini dapat dilihat dari distribusi penghasilan nasional dimana 40% penduduk miskin menguasai kekayaan nasional sebesar 15%, 40% penduduk menengah memegang kekayaan nasional sebanyak 40%, dan 20% penduduk lapian atas menguasai 45% kekayaan nasional.⁶ Karena tidak bisa memiliki lapangan pekerjaan yang tetap mengakibatkan masyarakat kaum miskin tidak bisa memenuhi kebutuhan hidup mereka sehingga mereka akhirnya memilih menjadi gelandangan.

Secara umum penyebab munculnya Gelandangan adalah:

- a. Faktor Ekonomi: kurangnya lapangan pekerjaan, kemiskinan dan akibat rendahnya pendapatan perkapita serta tidak tercukupi kebutuhan hidup.
- b. Faktor Geografi: daerah asal yang minus dan tandus sehingga tidak memungkinkan pengolahan tanahnya.
- c. Faktor Sosial: arus urbanisasi yang semakin meningkat dan kurangnya

partisipasi masyarakat dalam usaha kesejahteraan sosial.

d. Faktor Pendidikan: relatif rendahnya pendidikan menyebabkan kurangnya bekal dan ketrampilan untuk hidup layak, kurangnya pendidikan informal dalam keluarga dan masyarakat.

e. Faktor Psikologis: adanya perpecahan atau keretakan dalam keluarga dan keinginan untuk melupakan pengalaman atau kejadian masa lampau yang menyedihkan serta kurangnya gairah kerja.

f. Faktor Lingkungan: pada gelandangan yang telah berkeluarga atau mempunyai anak, secara tidak langsung sudah nampak adanya pembibitan gelandangan.

g. Faktor Agama: kurangnya dasar-dasar ajaran agama, sehingga menyebabkan tipisnya iman, membuat mereka tidak tahan menghadapi cobaan dan tidak mau berusaha untuk keluar dari cobaan itu.

TINJAUAN PUSTAKA TERHADAP PEMIDANAAN

Pemidanaan bisa diartikan sebagai tahap penetapan sanksi dan juga tahap pemberian sanksi dalam hukum pidana. Kata pidana pada umumnya diartikan sebagai hukum, sedangkan pemidanaan diartikan sebagai penghukuman. Doktrin membedakan hukum pidana materiil dan hukum pidana formil. J. M. Van Bemelen menjelaskan kedua hal sebagai berikut.

“Hukum pidana materiil terdiri atas tindak pidana yang berturut-berturut, peraturan umum yang dapat diterapkan terhadap perbuatan itu, dan pidana yang diacamkan terhadap perbuatan itu. Hukum pidana formil mengatur cara bagaimana acara pidana seharusnya dilakukan dan menentukan tata tertib yang harus diperhatikan pada kesempatan itu”.

Pada dasarnya terdapat 3 pokok pemikiran tentang tujuan yang ingin dicapai dengan suatu pemidanaan, yaitu:

⁶ H. W. Arandt, 1991. *Pembangunan Ekonomi Indonesia : Pandangan Seorang Tetangga*. UGM Press. Hal 110.

1. Untuk memperbaiki pribadi dari penjahat itu sendiri.
2. Untuk membuat orang menjadi jera dalam melakukan kejahatan-kejahatan, dan
3. Untuk membuat penjahat-penjahat tertentu menjadi tidak mampu untuk melakukan kejahatan-kejahatan yang lain, yakni penjahat yang dengan cara-cara yang lain sudah tidak dapat diperbaiki lagi.

2. METODE

Metode penelitian yang digunakan Penulis dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu dengan penelitian studi kepustakaan (*library research*) di mana sasaran dalam penelitian ini adalah norma-norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan.

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder, yang terdiri dari:

a. Bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pembebasan Bersyarat dan Sistem Pemasyarakatan:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
- 3) Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial.
- 4) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 14 Tahun 2007 tentang penanganan gelandangan dan pengemis.
- 5) Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2004 tentang penanganan gelandangan dan pengemis.
- 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur-literatur yang terkait dengan perlindungan hukum bagi gelandangan dan pengemis.

c. Bahan hukum tersier, yaitu berupa bahan yang memberikan petunjuk

maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

3. Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini melalui studi kepustakaan dengan mempelajari serta menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi gelandangan dan pengemis.

4. Narasumber

Dalam penelitian ini, dibutuhkan narasumber yang memberikan ide atau pendapat-pendapatnya untuk memahami objek penelitian ini pada sisi praktis. Narasumber tersebut adalah Kepala Satpol PP dan Kepala BIMMAS Yogyakarta.

5. Analisis Data

Penelitian hukum normatif menggunakan analisis kualitatif, yaitu analisis yang menggunakan ukuran kualitatif. Proses penalaran dalam penarikan kesimpulan menggunakan metode berpikir deduktif. Metode berpikir deduktif adalah metode berpikir yang menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dalam bagian-bagiannya yang khusus. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian kemudian dianalisis secara kualitatif agar memperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai jawaban atas permasalahan. Dalam penulisan ini, analisis data dilakukan terhadap gelandangan dan pengemis dalam ruang lingkup tata peradilan pidana di Indonesia.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam Peraturan Daerah daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014, di pasal 21 menyebutkan “bahwa setiap orang dilarang melakukan pergelandangan dan/atau pengemisan baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara, dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan”. Berdasarkan Perda tersebut dalam Bab VIII Pasal 24 ayat (1) menyatakan bahwa “setiap orang yang melanggar ketentuan pergelandangan

dan/atau pengemisan sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 huruf a, diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu dan/atau denda paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)". Dan dalam ayat (2) menyatakan "apabila dilakukan secara berkelompok diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah)".

Hanya saja aturan tersebut akan tepat diberikan bagi mereka yang melakukan penggelandangan karena dari sisi kultural seperti budaya malas dan mengharapkan belas kasihan orang untuk menghidupi diri, padahal disisi lain mereka masih berada dalam usia produktif untuk bekerja. Namun bagi mereka yang menjadi gelandangan karena dari struktural seperti ketidakmampuan untuk bekerja secara layak karena kurangnya pendidikan yang disebabkan mahalnnya biaya pendidikan, kurang adanya lapangan pekerjaan, dan tidak memiliki ketrampilan untuk bersaing sehingga terpaksa memilih untuk menjadi gelandangan yang tidak memiliki tempat tinggal yang tetap dan pekerjaan yang tepat akan sangatlah tidak sesuai jika dikenakan sanksi pidana.

Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia di pasal 34 ayat (1) "Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara". Sehingga sudah seharusnya Negara untuk menjamin gelandangan dalam memperoleh kehidupan yang layak. Bukan memberikan sanksi yang sampai merampas kemerdekaan orang tersebut. Ini akan mengakibatkan tidak tercapainya kesejahteraan sosial dalam masyarakat. Mengingat bahwa dalam keseharian hidup yang dijalani oleh mereka sudah terlampaui kekurangan dan menyakitkan, seharusnya mereka mendapatkan perlindungan guna mendukung penyelenggaraan kesejahteraan sosial seperti yang tercatum dalam Undang-

Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam ketentuan pasal 6 Undang-Undang RI No. 11 Tahun 2009 ditegaskan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:

- a. Rehabilitasi sosial yaitu proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.
- b. Jaminan sosial yaitu skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.
- c. Pemberdayaan sosial yaitu semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.
- d. Perlindungan sosial yaitu semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial.

Hal ini sangat bertentangan dengan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014. Dimana dalam Perda tersebut terdapat pasal yang akan memberikan pidana terhadap gelandangan, itu tidak sesuai dengan tujuan penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Dalam hal ini juga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 pasal 34 yang menyatakan "fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara". Ini jelas bertentangan dengan asas *lex superior derogate legi inferiori* yang berarti peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah jika mengatur hal yang sama.

Dalam hal tersebut jelas bahwa Perda dalam kedudukan hierarki perundang-undangan terletak dibawah Undang-

Undang Dasar dan Undang-Undang. Sehingga aturan yang berada dibawah seharusnya tidak boleh mengatur hal yang sama namun bersifat saling bertentangan, kecuali sifatnya untuk melengkapi berdasarkan kebutuhan daerah setempat. Seperti halnya jika kita melihat di Negara *welfare state* (Negara kesejahteraan) yang mampu membiayai rakyatnya mulai dari pendidikan gratis, kesehatan gratis, pekerjaan, dan lain-lain. Sehingga masyarakat tersebut telah dibekali oleh ketrampilan untuk mensejahterahkan hidupnya dan mendapatkan pelayanan kesehatan gratis apabila mengalami sakit dan telah tersedianya lapangan pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya namun masih saja mereka menjadi gelandangan pembedaan terhadap mereka adalah langkah yang tepat karena tidak lagi miskin dalam aspek ekonomi melainkan miskin dalam aspek mental sehingga perlu adanya hukuman yang membuat jera. Negara sendiri belum mampu untuk mensejahterakan rakyatnya malah mempidanakan adalah langkah yang tidak tepat karena Negara tidak mampu menjalankan kewajibannya.

IMPLEMENTASI PERDA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2014

Keberadaan gelandangan di Kota Yogyakarta cukup meresahkan masyarakat dan dapat memberikan citra yang tidak baik bagi Kota Yogyakarta. Salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam rangka menanggulangi permasalahan gelandangan tersebut adalah dengan upaya penegakan hukum pidana terhadap para gelandangan dan pengemis yang berkeliaran/beroperasi di wilayah Kota Yogyakarta. Namun perlu diingat bahwa meskipun telah ditegaskan mengenai adanya ketentuan pidana bagi gelandangan dan pengemis, mengacu pada teori penanggulungan tindak pidana, maka dalam rangka penanggulungan masalah gelandangan tersebut tidak sepenuhnya dapat dilakukan dengan cara

atau upaya yang sifatnya represif saja yaitu berupa penerapan hukum pidana ataupun pemberian sanksi pidana, melainkan perlu juga disertai dan dikombinasikan dengan upaya-upaya yang sifatnya preventif maupun persuasif mengingat permasalahan gelandangan dan pengemis tidak semata-mata merupakan suatu permasalahan hukum, akan tetapi telah menjadi permasalahan sosial yang kompleks. Ketentuan hukum positif Indonesia sebenarnya telah menegaskan tentang peraturan perundang-undangan terkait penanggulungan gelandangan dan pengemis yang secara garis besar terdapat dua cara atau upaya yang dapat ditempuh dalam penanggulungan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta yaitu melalui jalur *penal* dan *non penal*.

Tindakan yang diambil oleh PPNS Satpol PP Kota Yogyakarta selama 7 tahun terakhir yang terjaring dalam razia yaitu dengan tidak memproses dan tidak melimpahkan perkara tersebut Kepada Pengadilan Negeri Yogyakarta. Alasan utama adalah karena kemanusiaan dan keprihatinan terhadap kehidupan gelandangan. Apalagi jika dimasukkan kedalam Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) ditakutkan nantinya para gelandangan yang nantinya masuk malah terpengaruh oleh sifat-sifat napi dalam LAPAS, sehingga saat keluar malah melakukan tindakan kriminal yang lebih berbahaya.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis diatas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 harus diapus, karena adanya pasal tentang pembedaan terhadap gelandangan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Maka, ini melanggar asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* (aturan yang lebih kuat

mengalahkan aturan yang lebih lemah jika mengatur dalam hal yang sama), karena secara hierarki perundang-undangan kedudukan UUD 1945 lebih tinggi dibandingkan dengan Perda. Seharusnya Perda tidak boleh mengatur hal yang bertentangan dengan aturan yang memiliki kedudukan di atasnya. Selain itu pemberian pidana terhadap gelandangan tidak tepat.

2. Dalam realisasinya di lapangan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta belum dilaksanakan.

5. REFERENSI

H. W. Arandt, 1991. Pembangunan Ekonomi Indonesia : Pandangan Seorang Tetangga. UGM Press. Hal 110.

Kirik Ertanto, 2005. Kampung Menulis Kota, Yayasan Pondok Rakyat, Hal 2

M. C. Ricklefs, 1999. Sejarah Indonesia Modern, Gadjah Mada University Press. Hal 356.

Maghtur Ahmad, 2010, Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng), Jurnal Penelitian STAIN Pekalongan, Vol. 7 No. 2, Hal 2

Muridan S. Widjojo, 1999. Penakluk Rezim Orde Baru Gerakan Mahasiswa 98, Pustaka Sinar Harapan. Hal 28.

Y. Argo Twikoromo, 1999. Gelandangan Yogyakarta Suatu Kehidupan Dalam Bingkai Tatanan Sosial-Budaya "Resmi", Unirversitas Atmajaya Yogyakarta, Hal 1